

overwhelming majority of citizens of Ukraine, which indicates how social practices are still not developed strong immunity to various manifestations of social immorality - corruption, embezzlement, extortion, nepotism, lies, cynicism and hypocrisy.

It is noted that the administrative pravopotreby are crucial to direct the organization and functioning of all government institutions from the management of a local community and completing the government and president. The same can be said of the National Police, especially at the current early stage of its formation.

For example, basic social needs in policing organizations that have or should have administrative and legal regulation, demonstrated he has not yet realized the potential that includes such category as administrative and legal requirements.

It is noted that the launched process of the Ukrainian police characterized as certain achievements so annoying and failures. To exit the fastest current period of "simulation reform" as quickly as possible, we need to get rid of the current oligarchic-clan social model Ukraine. It confirms conducted an initial analysis of existing legal and administrative requirements in the organization and functioning of the police Ukraine.

**Keywords:** *police Ukraine, systemic reform, administrative and legal requirements, rights, civil society, rule of law, civilizational matrix Ukraine.*

*Надійшла до редакції 26.02.2017*



**Лошицький М.В.**

доктор юридичних наук, професор  
(*Національна академія внутрішніх справ*)



**Юнін О.С.**

доктор юридичних наук, доцент  
(*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ*)

УДК 342.95 : 351.74

## **ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ НАДАННЯ ПОСЛУГ ПРАЦІВНИКАМИ ПОЛІЦІЇ**

Встановлено теоретичні та правові засади надання послуг органами внутрішніх справ України. Доведено, що послуги, які можуть надаватися населенню працівниками поліції, доцільно класифікувати на загальні та спеціальні правоохоронні послуги. До загальних послуг слід відносити послуги, які можуть надаватися будь-яким співробітником поліції незалежно від того, в якому підрозділі він працює, – це так звана сфера допомоги населенню. Надання спеціальних правоохоронних послуг зумовлено специфікою роботи окремих поліцейських підрозділів, зокрема йдеться про оперативно-розшукову діяльність, запобігання та розслідування злочинів тощо. Обґрунтовано доцільність внесення до системи Єдиного реєстру досудових розслідувань на технічному та програмному рівні функції інформування потерпілого (заявника) про хід розгляду його заяви та подальшого кримінального провадження.

**Ключові слова:** *поліція, послуги, адміністративні послуги, реформування, загальні правоохоронні послуги, спеціальні правоохоронні послуги.*

**Постановка проблеми.** Поліцейські органи розвинених країн світу в наш час постійно покращують якість своєї діяльності. Особливо це стосується змісту та напрямів роботи. Процес реформування поліцейських органів постійно спрямовується на зміну пріоритетів в їх діяльності – з державної орієнтації на суспільну (запровадження моделі community policing), тобто орієнтація діяльності поліцейських органів на надання послуг населенню у сфері правопорядку. Теоретичною основою її є сервісне обслуговування населення органами поліції, яка перебуває на службі населення, забезпечуючи безпеку кожного громадянина. Актуальність даного процесу реформування полягає в тому, що традиційні напрями діяльності поліцейських органів на сьогоднішній день вже не відповідають вимогам сучасного суспільства, яке постійно розвивається. Так, наприклад, Д. Грін визначає, що значна частина підрозділів поліції відчуває інформаційний голод, не може чітко визначити проблему. Доволі часто працівникам поліції не вистачає адміністративної та культурної еластичності для миттєвої реакції на зміну обстановки [12, с. 146].

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Теоретичні та методологічні основи управління органами внутрішніх справ України, а також питання, пов'язані із підвищенням його ефективності, розглядалися у працях О.М. Бандурки, О.К. Безсмертного, А.С. Васильєва, А.Т. Комзюка, О.В. Негодченка, О.І. Остапенка, В.М. Плішкіна, О.П. Рябченко, В.К. Шкарупи та ін. Дослідження вказаних авторів мають беззаперечне теоретичне і практичне значення, однак вимоги сьогодення та сучасний стан реформування системи ОВС потребують постійного розвитку зазначеного наукового напрямку.

**Виклад основного матеріалу.** Правоохоронні органи багатьох країн узяли на озброєння і сьогодні активно реалізують так звану модель Community Policing, що є синтезом традиційних тактик боротьби зі злочинністю та участі громадськості у цій роботі. Community Policing, по суті, стала новою філософією поліцейської діяльності, за якою поліція сформована згідно з принципом децентралізації її структури, діє на проактивній основі в тісній співпраці з громадянами, спільно визначаючи проблеми та розв'язуючи їх. Відповідно до цієї моделі, відбулися зміни в роботі з персоналом поліції. За такої концепції підвищується задоволеність поліцейських своєю роботою, позитивно змінюється мотивація їхньої праці, розширюється роль працівників поліції в суспільстві, поліпшуються взаємини як між самими поліцейськими, так і між поліцейськими й громадянами.

Послуги створюють умови для нормального або більш ефективного функціонування усіх учасників ринку, забезпечуючи повсякденний комфорт, підвищуючи якість життя в суспільстві, сприяючи збільшенню вільного часу та звільненню основних видів діяльності від виконання функцій обслуговування виробництва та забезпечуючи його нормальне функціонування [7, с. 241].

Незважаючи на те що в науковій літературі існують різні уявлення про

розуміння сутності послуг, наразі не вироблено єдине визначення поняття «послуги». Це зумовлено тим, що сутність послуги можна розглядати з різних точок зору:

- як економічну категорію;
- як вид діяльності;
- як сферу;
- як грошовий потік [10, с.10].

В.В. Резнікова зазначає, що при аналізі етимології слова «послуга», найчастіше розкриваються два його значення:

- дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому;
- діяльність підприємств, організацій та окремих осіб, виконувана для задоволення потреб, обслуговування [9].

Слід зауважити, що різноманітні визначення поняття «послуга» відрізняються залежно від трактування та розуміння сутності послуги. Так, розглядаючи послуги як вид діяльності, Л.С. Глязер пише: «Послуга – це діяльність, результат якої, як правило, не фіксується у речовій формі» [2, с. 36]. Йдеться про те, що послуги – це діяльність, яка спрямована на задоволення людських потреб, проте, не має матеріальної форми. Традиційним прикладом є послуги у сфері науки, освіти, культури.

Іншою концепцією є визначення послуги через результат діяльності, одним із прихильників якої був О. Красавчиков, який підкреслював, що діяльність може і не мати матеріального (упредметненого) результату, але вона не є безрезультатною [11, с. 189]. Згідно із запропонованою теорією, послуга визначається і як певна діяльність, що не пов'язана зі створенням речі, однак сама по собі зумовлює відповідне благо, яке має споживчу вартість, і завдяки своїм корисним властивостям здатна задовольнити певні потреби.

Сутність категорії «послуга» розглядалася і в зарубіжній науковій літературі. Так, американські науковці К. Р. Макконелл і С. Л. Брю визначають послуги як те, що не має матеріального результату, вираженого в певному предметі, речі, результат є невідчутним, неосяжним (невидимим) і надається в обмін на те, що споживач, підприємство або уряд готові за це платити [5, с. 965].

Розглядаючи послуги в контексті нашого дослідження, необхідно звернутися і до поняття адміністративних послуг. Традиційно поняття адміністративних послуг використовується у країнах англо-американської сім'ї права (Велика Британія, Канада, США) та в північноєвропейських країнах (Фінляндія, Швеція). В країнах же романо-германської сім'ї права, як зазначалося в літературі, переважає підхід нормативного визначення відносин між владою та приватними особами через використання понять «повноваження», «функції» та «завдання» адміністративних органів [4].

Варто зауважити, що категорія «адміністративна послуга» загалом може розглядатися і крізь призму змістового сенсу «послуги» в приватно-правовому розумінні: це діяльність, яка спрямована на задоволення певних

потреб особи, яка звернулася за здійсненням послуги.

Наразі поняття адміністративної послуги визначено законодавчо, адже відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012, адміністративною послугою вважається результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [3].

Як зазначає М.І. Ославський, адміністративні послуги – це публічні (державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Адміністративні послуги є провідним засобом реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади, адже абсолютна більшість справ, що вирішуються органами публічної адміністрації, ініціюються самими громадянами і стосуються їхніх суб'єктивних прав [6].

В англomовному варіанті для позначення цієї категорії використовується термін «public services», що означає «публічні послуги» або «державні послуги». Автори Концепції адміністративної реформи в Україні послуговувалися термінами "державні послуги" й "управлінські послуги". При цьому про велику різницю між ними не йдеться, державні та муніципальні послуги разом узяті можна назвати публічними послугами. За визначенням М. Воронова, публічні послуги – це усі послуги, що надаються публічним сектором, а також приватним сектором під відповідальність публічної влади та за рахунок публічних коштів. Адміністративні послуги – це частина публічних послуг, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [1].

На нашу думку, з-поміж інших публічно-правових послуг, крім державно-правових, доцільно виділити блок правоохоронних публічно-правових послуг. Адже наразі надання органами внутрішніх справ послуг, у т.ч. оплатних, фізичним та юридичним особам прямо передбачено чинним законодавством. Так, відповідно до затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098 Порядку надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг, визначено механізм надання підрозділами МВС та ДМС платних послуг, у тому числі адміністративних, фізичним і юридичним особам [8].

Необхідно зазначити, що в ході здійснення адміністративної реформи в Україні одним із її ключових завдань є втілення нової ідеології діяльності органів виконавчої влади, коли виконавча влада, в т.ч. поліція, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола адміністративних послуг. Цей підхід до реформування виконавчої влади закладено у Концепції адміністративної реформи в Україні, основні положення якої затверджено Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810 і

покладено в основу реформування системи державного управління.

Йдеться про необхідність створення поліції як сервісної структури, яка б користувалася повною довірою населення, а це насамперед передбачає формування орієнтації поліцейського персоналу на служіння людям. Тому реформування вітчизняних ОВС передбачає переорієнтацію діяльності цих органів з адміністративно-правоохоронних функцій на надання послуг усім зацікавленим особам.

Очевидно, що послуги, які можуть надаватися населенню співробітниками поліції, є різноманітними та неоднорідними за своєю юридичною природою, що створює передумови для їх класифікації. Зокрема, на нашу думку, можна вести мову про загальні та спеціальні правоохоронні послуги. До загальних послуг слід відносити послуги, які можуть надаватися будь-яким співробітником поліції незалежно від того, в якому підрозділі він працює, це так звана сфера допомоги населенню. Надання спеціальних правоохоронних послуг зумовлено специфікою роботи окремих поліцейських підрозділів, зокрема йдеться про оперативно-розшукову діяльність, запобігання та розслідування злочинів тощо.

Загальні правоохоронні послуги характерні тим, що їх надання повинно бути включено в курс підготовки усіх без винятку поліцейських, і це, звісно, повинно бути враховано при реалізації реформи професійної поліцейської освіти.

Щодо спеціальних правоохоронних послуг вважаємо за доцільне на законодавчому рівні закріпити та втілити технічно можливість інформування потерпілого (заявника) про стан кримінального провадження за його заявою. Наприклад, під час дослідчого провадження – початкової стадії кримінального процесу, зміст якої становить діяльність з прийняття, реєстрації, розгляду та перевірки заяв і повідомлень про вчинене кримінальне правопорушення, та в разі з'ясування наявності ознак злочину, створення юридичних підстав для початку досудового розслідування шляхом внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань, потерпілий в заяві про кримінальне правопорушення може замовити «послугу» СМС або електронного (за допомогою електронної пошти) інформування про стан розгляду та подальший рух його заяви. В разі виявлення ознак кримінального правопорушення в його заяві та після внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань потерпілий автоматично інформується про присвоєний номер кримінального провадження та ПІБ слідчого, який його здійснює (СМС або EMAIL). В подальшому це сприятиме тому, що в разі, коли потерпілий (заявник) виявить бажання повідомити слідчому додаткову інформацію щодо правопорушення він не буде витратити 1–2 години на з'ясування того, під яким номером внесено до ЄРДР його заяву та хто здійснює провадження. Потерпілий в даному випадку виступатиме «замовником» правоохоронної послуги щодо захисту порушених його прав. На нашу думку, надалі потерпілого (заявника) необхідно інформувати про закриття кримінального провадження, направлення до суду обвинувального акта, направлення до суду клопотання про

звільнення особи від кримінальної відповідальності. В подальшому така форма надання правоохоронних послуг населенню може бути застосована до усіх сфер правоохоронної діяльності. Це сприятиме підвищенню авторитету працівників поліції, за рахунок більш тісного контакту з населенням. В свою чергу, громадяни отримуватимуть реальну інформацію про виконання послуг, замовником яких вони є. Адже саме за рахунок населення функціонує система правоохоронних органів.

Тому вважаємо за доцільне внести до системи Єдиного реєстру досудових розслідувань на технічному та програмному рівні функцію інформування потерпілого (заявника) про хід розгляду його заяви та подальшого кримінального провадження.

**Висновки.** Більшість правоохоронних послуг надаються громадянам безоплатно, і це не суперечить правовій природі послуг. Адже утримуючи штат поліцейських та оплачуючи їх роботу, соціальна держава бере на себе зобов'язання по наданню населенню ефективних адміністративних послуг. Послуги оплатного характеру складають невелику частину від загальної кількості послуг та їх вичерпний перелік неодмінно повинен бути встановлений у законодавчому порядку.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Воронов М. Адміністративно-правові аспекти досліджень публічних послуг та їх класифікації / М. Воронов // Юридичний журнал. – 2012. – № 10.
2. Гаркавенко С. С. Маркетинг / С. С. Гаркавенко. – К. : Лібра, 2002. – 708 с.
3. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
4. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. ; за ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
5. Макконелл К. Р. Экономикс: принципы, проблемы и политика / К. Р. Макконелл, С. Л. Брю ; пер. с 14-го англ. изд. – М. : ИНФРА-М, 2005. – XXXVI.
6. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади : навч. посібник / М. І. Ославський. – К. : Знання, 2009.
7. Плакида С. І. Сутність поняття послуга: теоретичні аспекти / С. І. Плакида // Інноваційна економіка. – 2013. – № 6. – С. 241–243.
8. Порядок надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1098-2011-%D0%BF>
9. Резнікова В. В. Сутність категорії «послуга»: аналіз існуючих концепцій / В. Резнікова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://radnuk.info/statti/230-tsubvpravo/14859---lr---.html>
10. Сидорова А. В. Экономико-статистические методы в управлении сферой услуг / А. В. Сидорова. – Донецк : ДонНУ, 2002. – 240 с.
11. Советское гражданское право / под ред. О. А. Красавчикова. – М., 1985. – Т. 1. – С. 189.
12. Greene J. Evaluating Planned Change Strategies in Modern Law Enforcement: Implementing Community-Based Policing / J. Greene // Brodeur J. P. – 1998. – P. 146–148.

**Лошицкий М.В., Юнин А.С. Теоретико-правовые основы предоставления услуг работниками полиции.** Установлены теоретические и правовые основы предоставления услуг органами внутренних дел Украины. Доказано, что услуги, которые могут предоставляться населению работниками полиции, целесообразно классифицировать на общие и специальные правоохранительные услуги. К общим услугам следует относить услуги, которые могут предоставляться любым сотрудником полиции независимо от того, в каком подразделении он работает, – это так называемая сфера помощи населению. Предоставление специальных правоохранительных услуг обусловлено спецификой работы отдельных полицейских подразделений, в частности речь идет об оперативно-розыскной деятельности, предотвращении и расследовании преступлений и т. п. Обоснована целесообразность внесения в систему Единого реестра досудебных расследований на техническом и программном уровне функции информирования пострадавшего (заявителя) о ходе рассмотрения его заявления и последующего криминального производства.

**Ключевые слова:** *полиция, услуги, административные услуги, реформирование, общие правоохранительные услуги, специальные правоохранительные услуги.*

---

**Loshytsky M.V., Yunin O.S. Theoretical-legal bases of granting services by police officers.** The bases of grant of services by police of Ukraine theoretical and legal are set. It is proved, that services which can be got to the population by the workers of police, expediently to classify on services general and special. To general services it is necessary to take services which can be got any employee to the police regardless of what subdivision he works in, is the so-called sphere of help to the population. The grant of the special services is conditioned by the specific of work of separate constabulary subdivisions, in particular the question is search activity, prevention and investigation of crimes and others like that. Expedience of bringing in the system of the Single register of pre-judicial investigations at level of function of information of consideration of his statement and subsequent criminal production the victim (declarant) about motion technical and program is grounded.

In opinion of author, it will be instrumental in the increase of authority of workers of police, due to more close contact with the population. In same queue citizens will get the real information about implementation of services, by the customer of which they are, in fact exactly the system of law enforcement authorities functions due to the population.

A thesis is argued, that most law enforcement services are got to the citizens free of charge, and it does not conflict with legal nature of services. In fact providing the state of constabularies and paying their work, the social state undertakes the obligation under the grant to the population of effective administrative services. Services of payment character make small part from the common amount of services and their exhaustive a list certainly must be set in a legislative order.

**Keywords:** *police, service, administrative service, reformation, law enforcement services.*

*Надійшла до редакції 25.04.2017*